

# ***BOLFOR***

*Proyecto de Manejo  
Forestal Sostenible*

## **MANUAL PRACTICO**

**SOBRE LA RESOLUCIÓN MINISTERIAL #133/97  
“DIRECTRIZ SOBRE AGRUPACIONES SOCIALES  
DEL LUGAR (ASL)”**

*Antonio Andaluz  
William Cordero  
Ricardo Saucedo*

Copyright©1998 by  
Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR)

Las opiniones y juicios técnicos expresados en los informes del Proyecto BOLFOR, son emitidos por los consultores contratados por el proyecto y no reflejan necesariamente la opinión o políticas de la Secretaría Ejecutiva del PL480 o de USAID

Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR)\*  
Cuarto Anillo, Av. 2 de Agosto  
Tel: 480766-480767- Fax: 591-3-480854  
Casilla # 6204 Santa Cruz, Bolivia

*Citación: BOLFOR; Andaluz, Antonio; Cordero, William; Saucedo, Ricardo. 1998. Manual Práctico sobre la Resolución Ministerial #133/97 'Directriz sobre Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL)'*

Para la reproducción o traducción íntegra o en parte del manual se debe solicitar autorización al Proyecto BOLFOR.

---

Impreso en Editora El País  
Dirección: Campero 250  
Teléfono 343996  
Santa Cruz

---

\* Mayor información sobre el contenido de este manual también puede obtenerse en la Sociedad Boliviana de Derecho Ambiental, Warnes 732, Oficina #3, teléfono 01343932. Contacto: Dr. Ricardo Saucedo

## INDICE

PRESENTACIÓN .....	iii
1. INTRODUCCIÓN .....	1
2. LO PRIMERO DE TODO: VACUNARSE CONTRA EL VIRUS .....	2
2.1. Resolución de Conflictos .....	3
2.2. Mejor Prevenir que Curar .....	4
3. REVISANDO JUNTOS LA DIRECTRIZ SOBRE ASL .....	5
3.1. Accesibilidad Pública .....	5
3.2. Registros Oficiales .....	7
3.3. ¿Cómo Establecer las Áreas Forestales de Reserva Municipal? .....	8
3.4. Acuerdos del Concejo Municipal .....	9
ANEXOS:	
1. Atribuciones Municipales en el Régimen Forestal de la Nación .....	11
2. Flujograma Simplificado de Acciones sobre ASL .....	12
3. Flujograma Ampliado con Fuentes Legales sobre ASL .....	13
4. Informe Final sobre Propuesta de Delimitación de Área Forestal de Reserva Municipal en _____ .....	16
5. Ejemplo de Oficio solicitando Audiencia Pública para Proponer Delimitación de AFRM .....	17
6. Ejemplo de Convocatoria a Audiencia Pública sobre Delimitación de Área Forestal de Reserva Municipal .....	18
7. Ejemplo de Acuerdo del Concejo sobre Delimitación de AFRM .....	19

## PRESENTACIÓN

*El presente manual práctico está referido específicamente a la temática de las Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM) y Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) y tiene por toda finalidad brindar algunas orientaciones y ejemplos prácticos que faciliten las tareas de las UFM al respecto.*

*Las Unidades Forestales Municipales (UFM) deberían entender la magnitud de la apuesta y del desafío que llevan sobre sus hombros: Por primera vez se trata de involucrar a los gobiernos municipales en la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales de sus respectivas jurisdicciones, en el marco de la nueva Ley Forestal y con base en la Ley de Participación Popular, que amplió sus competencias, del ámbito urbano, a todo el territorio de la Sección de Provincia. Y de ellas -las UFM- depende que esta consigna se abra espacio y tome cuerpo en el gobierno municipal.*

*La participación municipal debe entenderse como un “objetivo estratégico” en la implementación de la nueva Ley Forestal. Y debe entenderse que la nueva Ley Forestal no es sólo una ley forestal, sino una ley de tierras en general, y que no sólo vela por la conservación y el uso sostenible de los bosques, sino de todas las tierras, incluyendo sus recursos: suelo, agua, flora, fauna, diversidad biológica, aire. Como que, en efecto, además de normar sobre las tierras forestales, lo hace con el mismo énfasis sobre las tierras de protección, las tierras de conversión para usos agropecuarios y las de rehabilitación e inmovilización. Y si las UFM son los órganos técnico-operativos directamente responsables de implementar la nueva Ley Forestal en el ámbito de sus respectivos municipios, es todo eso lo que tienen que implementar. De ahí que no sólo deban apoyar a las ASL y sus planes de manejo, sino también a los agricultores y sus planes de ordenamiento predial, y no sólo deban inspeccionar las operaciones forestales y programas de abastecimiento y procesamiento de materia prima, sino también las tierras de protección de la Sección de Provincia, los procesos de desmonte y quema controlada y el respeto de las servidumbres ecológicas.*

*Para decirlo en pocas palabras, el día que se logre que las municipalidades asuman un compromiso genuino y convencido respecto de la necesidad de velar por la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales renovables de su jurisdicción, sólo ese día podremos dormir tranquilos pensando que estos recursos y el destino a largo plazo del pueblo boliviano, están efectivamente protegidos. Porque las municipalidades son la célula del Estado que más cerca está de la nación, donde están los bosques y las tierras, donde están los actores forestales, agropecuarios y usuarios ambientales en general, donde ocurren los daños ambientales y donde mejor se los puede prevenir o mitigar. El ámbito municipal es, a su vez, el que mejor conoce -o puede conocer- sus recursos, sus potencialidades y fragilidades, y el que mejor conoce -o puede conocer- a sus actores, su idiosincracia y la forma de influirlos e inducirlos a una relación benéfica hombre-naturaleza, a la par que procurar un acceso equitativo a los recursos que para ese efecto le fueron reservados por ley.*

*No existe mejor instancia estatal, que la esfera del gobierno local -si está realmente comprometido-, para velar por el cumplimiento efectivo de las normas de sostenibilidad, para complementarlas con el arbitraje moral de la comunidad y para crear y efectivizar mecanismos de resolución de conflictos y amigable composición entre los actores.*

*Por otro lado, el ámbito municipal es la primera víctima de la degradación y el agotamiento de los recursos naturales renovables de su jurisdicción, cuyos centros urbanos pueden acabar convertidos en ciudades fantasmales si sus autoridades persisten en ignorar el dato elemental de que sólo por la originaria riqueza de sus recursos naturales circundantes es que ahí fueron fundadas y sólo por eso se desarrollaron, como también sólo por falta de eso se aniquilarán indefectiblemente, si hoy no toman conciencia de que todo viene de la base de recursos naturales (uso y aprovechamiento) y todo va hacia ella (contaminación y destrucción).*

*Y esa es la grave responsabilidad y el honroso privilegio que las UFM llevan sobre sus hombros. No es una simple Unidad Forestal de un simple municipio, es toda una teoría del Estado la que está en sus manos.*

***John B. Nittler***  
**Jefe de Equipo**

## 1. INTRODUCCIÓN

¿Se imaginan lo grave que sería provocar un acuerdo del Concejo Municipal sobre ASL y generar toda una expectativa social en torno a un proceso equivocado o viciado que luego fuera invalidado u observado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación?

Obviamente, todos -pueblo y autoridades- mirarían a la UFM.

Pues bien, ante todo, las Unidades Forestales Municipales (UFM) deben tener presente que son los órganos técnico-operativos responsables de viabilizar correctamente las decisiones del Concejo Municipal y de la Alcaldía -además de las suyas propias- respecto a las atribuciones que les asigna la legislación forestal. Su acción debe evitar vicios de nulidad que invaliden los procesos -con sus correspondientes secuelas de malestar social y/o responsabilidades civiles-, e inclusive evitar la comisión de delitos de abuso de autoridad, usurpación de funciones u otras figuras delictivas.

Para ello, el único secreto es estudiar debidamente la Ley Forestal, su Reglamento y las Normas Técnicas y Directrices, que siempre deben tener a mano en la biblioteca básica de la UFM; siendo recomendable que cada integrante porte consigo su propio juego que siempre lo acompañe como su “biblia de batalla”. Además es importante que se tenga pegado en la pared -en un lugar visible tanto para los integrantes de la UFM como para los demás funcionarios y autoridades municipales y el público en general- un “**Cuadro Resumen de las Atribuciones Municipales en el Régimen Forestal de la Nación**” (Ver ejemplo en el Anexo N° 1).

Desde luego, el primer consejo a los miembros de las UFM, es que revisen cuidadosamente la **Directriz sobre Concesiones a Agrupaciones Sociales del Lugar R.M. # 133/97**, y se aseguren de seguir paso a paso sus normas en los respectivos procesos. En la publicación BOLFOR de dicha Directriz está incluido un anexo con toda la base legal y reglamentaria sobre las ASL, lo que les facilitará enormemente la consulta rápida y la interpretación de las normas dentro de dicho contexto.

En el cuerpo de este manual se ofrece un flujograma simplificado sobre el proceso (Anexo N° 2), complementado con otro que contiene las respectivas fuentes legales (Anexo N° 3). Seguidamente, y sólo a título de base ilustrativa, se ofrecen modelos prácticos sobre los puntos más resaltantes del proceso.

## 2. LO PRIMERO DE TODO: VACUNARSE CONTRA EL VIRUS

Ante todo, un punto clave, simple y claro a tenerse en cuenta es este: Lo más probable es que ni aún en los Municipios más holgados de bosques las Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM) serán suficientes para satisfacer todas las expectativas y de todas las ASLs. Y no necesariamente por real insuficiencia de áreas, sino porque las expectativas siempre serán mayores. Digamos que el síndrome universal en materia de acceso a los recursos naturales es que todos los actores -madereros, agricultores, pueblos indígenas- quisieran que todo fuera sólo para ellos, y que esta enfermedad natural se reproduce a su vez en el interior de cada grupo de actores, donde cada actor quisiera acaparar lo más posible. Las ASL no estarán ajenas al influjo de este “virus”, donde lo más predecible es que clamarán colectivamente por más áreas, pero cada ASL tratará a su vez de acaparar lo más posible, excluyendo a las demás y tratando de ignorar de plano a las del futuro

Para estar debidamente vacunados contra lo que se viene, bauticemos didácticamente a este fenómeno como la *“ley natural de exclusión en dos pisos”*, según la cual, en el primer piso, cada colectivo trata de excluir a los demás colectivos, pero, en el segundo, cada actor trata de excluir, a su turno, a su propio colectivo.

Esto significa que hay que tomar conciencia que estamos ante un caso típico de administración de conflictos entre diversos actores que concurren sobre un mismo recurso y donde por natural deformación profesional o distorsión de perspectiva cada sector (agricultores, madereros, comunidades campesinas, pueblos indígenas, ASLs) se cree sinceramente el más legítimo y útil al país. Pero para eso está, precisamente, el Estado, por encima de todos los actores, para arbitrar los diversos intereses sectoriales y procurar un justo equilibrio entre la necesidad de producir los diferentes bienes y servicios que son necesarios para el interés general de la Nación -que está por encima de los intereses sectoriales y es a su vez su sumatoria-, sin descuidar los objetivos de carácter eminentemente social. Y, en este caso, las UFM son el Estado, como unidades técnico-operativas de las municipalidades.

Desde luego, la principal base de legitimidad para dirimir entre actores y poner a cada actor en su sitio, será el argumento de estar actuando en tutela del principal interés general de la Nación, cual es garantizar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales como base para el desarrollo sostenible y el bienestar de las presentes y futuras generaciones de bolivianos. Y aquí el problema no es convencer, porque convencer es pan comido cuando se está convencido. Y por eso que por ahí comenzamos el presente documento (Presentación), porque si un miembro de la UFM no está, ante todo, profundamente convencido de que, en efecto, los bosques y las tierras en general -con todo lo que ellas incluyen- constituyen el elemento esencial del patrimonio natural de la Nación que decidirá el destino a largo plazo del pueblo boliviano, entonces sí que estamos en problemas. Porque por muy técnico que sea y por mucho que se tecnifique, todavía le faltará la *pila* fundamental que le dé capacidad de *llegada* y de *pegada* ante las bases y para comportarse como chispa, levadura y fermento del principal objetivo estratégico a largo plazo del país. Tan simple como asumir la constatación elemental de que el país es lo que son sus recursos naturales y será en el futuro lo que éstos sean.

## 2.1. Resolución de Conflictos

¿Sabían Uds. que modernamente hay toda una especialidad de postgrado en resolución de conflictos, sobre todo para coadyuvar al entendimiento entre los diversos actores concurrentes a un mismo recurso y satisfacer, así, el legítimo interés de cada una de las partes, pero también el del todo, que es la sociedad?

Esto implica un proceso de **NEGOCIACIÓN**, y negociación supone que ninguna de las partes gana todo, sino que todas ceden algo. Y, más aún, que, lejos de salir confrontadas, salgan convencidas de que sólo en el marco de una actitud positiva, de relaciones amigables y mutua colaboración, se puede producir el milagro de que cada quien aporte lo mejor de sí al proceso -hasta lo que él mismo ignoraba que podía dar- y que todos salgan ganando. Lo que es, en el fondo, el primer y más valioso recurso de un proyecto colectivo, la mejor garantía para el logro de sus objetivos y la primera tarea de un auténtico líder. Para decirlo en el lenguaje figurado de la familia rural, en el terreno fértil de las relaciones amigables y la mutua colaboración, no hay problema que no se pueda resolver, mientras que en el pantano de las relaciones conflictivas, no hay solución que no se empantane. Y digamos que si el líder logra que “cuaje” el proceso en sí de esa benéfica dinámica de grupo en función de los objetivos comunes, el éxito del proyecto puede darse por descontado, inclusive mucho más allá de las metas originariamente esperadas; comenzando por el hecho de que el proceso en sí ya constituye el primer activo capitalizado y de hecho se constituirá en el principal bien de capital y agente generador del proyecto colectivo, a la par que la principal capitalización personal de cada uno de sus miembros.

Y el artífice de la negociación, es el mediador -en este caso, la UFM-, cuya primera habilidad consiste en tener los puentes tendidos y lograr que las partes se sienten a la mesa de negociaciones, creando una atmósfera favorable para la buena voluntad y la amigable composición y actuando como facilitador eficiente. Y, para ello, hay que ser respetado por todas las partes, de donde se desprende que la primera consigna para la UFM es, en definitiva, adquirir respetabilidad, que es en todo lo que radicará su capacidad de convocatoria y de dirimencia.

Pues bien, el hecho es que tendrán que volverse especialistas autodidactas de formación acelerada en resolución de conflictos, a punta de sentido común y de actitud positiva, actuando ciertamente como amigables componedores, pero también como dirimientes técnicos. Y para ello hay que tecnificarse e implementar técnicamente la UFM.

## 2.2. Mejor Prevenir que Curar

Desde luego, la mejor forma de resolver un conflicto, es evitando que suceda. Para lo que las UFM tendrán que anticiparse a los hechos y la mejor forma de anticiparse a los hechos es manteniendo siempre la iniciativa, para hacer que las cosas sucedan como es deseable. En pocas palabras, no puede haber mejor estrategia para que las cosas no se salgan de control, que controlándolas de salida, y, como dicen, la mejor defensa, es el ataque, en este caso, la actitud proactiva de la UFM. Y eso significa comenzar por preguntarse cuánto conozco realmente mi teatro de operaciones -que es toda la sección de Provincia de la jurisdicción municipal que me corresponde-, cómo va mi servicio de inteligencia para identificar y enlazarme con los actores relevantes, cuál es mi estrategia básica de entrada y abanderamiento y, desde luego, cómo va el montaje de mi logística.

Y la mejor estrategia de *inserción social* es simplemente ser un buen facilitador, tener vocación de servicio y una actitud proactiva; todo lo cual se convierte de carga penosa en necesidad vital cuando uno está profundamente convencido de la nobleza y la trascendencia nacional de la causa que construye. “Proactiva” quiere decir ir hacia ellos y no esperar que ellos vengan. Comenzando por ayudarles a constituirse legalmente como personas jurídicas, teniendo en cuenta que todo esto es para ellos latín y que ellos están en el monte y no en la ciudad. Y no importa que uno aparezca como su “tramitador” que, en este caso, no es poca honra, considerando que lo inteligente es que uno haga importantes las cosas que hace, en función de la perspectiva en que las ponga; salvo que éste -perspectiva-, sea lo que precisamente le falte.

En tal sentido, lo primero que tendrán que hacer será generar capacidad de llegada y de inserción social en las bases. En pocas palabras, hacerse amigos y tejer su propia red de aliados estratégicos entre los cuadros dirigenciales, que les facilite su tarea de actuar como agentes catalíticos entre los diferentes actores, para hacer que la fiesta vaya en paz y que en ningún caso la sangre llegue al río. Y hablar claro desde el principio: aquí no habrán ganadores por puesta de mano ni perdedores por manoteados. De lo mucho o poco que haya, equidad y concenso serán las palabras clave que presidan todo el proceso a la hora de repartir; desde que esta herramienta (la ASL) nació precisamente por un principio de equidad social y si fue puesta en las manos del gobierno local fue pensando en que, siendo el que mejor conocía a sus actores, mejor podía constituirse

en garante de la equidad, a la par que nadie mejor que la instancia del lugar para presidir un proceso de concenso entre los lugareños.

Ahora bien, aparte de todo ello -buen facilitador, vocación de servicio y actitud proactiva-, esto significa transparencia a prueba de balas y principio de neutralidad institucional en todo el proceso. En esta línea, un buen síntoma será que se trate de elaborar una lista de **Criterios para la Asignación de Áreas Forestales a las ASL**, de preferencia a ser aprobada mediante Ordenanza Municipal, en la perspectiva de construir un referente de objetividad para decidir cuánto y de qué tipo de bosques se debería asignar a cada ASL, en relación con la cantidad de miembros, de ASLs y de bosques.

### 3. REVISANDO JUNTOS LA DIRECTRIZ SOBRE ASL

Dicho esto, ahora hagamos una revisión conjunta de la Directriz.

#### 3.1. Accesibilidad Pública

Lo primero que encontramos es el **numeral 2.2** que establece que “todos los actos, actuaciones, documentos e información en general son de libre acceso al público”.

**Audiencias públicas.- Numeral 2.3.** De paso que lo leemos, vayamos subrayando en nuestro ejemplar los puntos importantes:

*“Todas las sesiones de los Concejos Municipales...en que se considere la aprobación de áreas propuestas para Reservas Municipales, calificación de Agrupaciones Sociales del Lugar, aprobación de propuestas de programas de áreas a concederse...serán efectuadas con carácter de **audiencias públicas**, con **comunicación expresa** a los interesados directos y a los principales actores vinculados a la temática, con una **anticipación de 8 días hábiles**, además de dársele la **debida publicidad** por los mejores medios al alcance”.*

#### ANOTACIÓN PRACTICA

Nunca olvidar que ahora existen mecanismos de control social. Regla de oro de la UFM: actuar siempre con absoluta transparencia, “como si se estuviera desnudo ante la vista pública y listos para ser públicamente desnudados en cualquier momento y salir libres de polvo y paja”.

#### AUDIENCIA PÚBLICA

Quiere decir que pueden entrar a la sesión todos los interesados, pero sólo para presenciar el acto y, en su caso, expresar sus puntos de vista o alcanzar documentos, los que serán tenidos en cuenta por el Concejo, pero será éste el que resuelva, por el mérito de la ley y de lo actuado.

## *Anotaciones prácticas*

Decir en la convocatoria **“Se convoca con carácter de audiencia pública”**; “comunicación expresa” quiere decir por escrito y para ese fin específico; “días hábiles” quiere decir para la administración pública; y “los mejores medios a su alcance” quiere decir que donde no hay periódico cuando menos habrá una radio y si no hay radio se podrá pegar un cedulón o cartel en el frontis de la municipalidad u otro lugar altamente visible o concurrido. Para que el expediente (también llamado actuado) sea impecable, incluir el texto de la convocatoria y pegar en una hoja los avisos del periódico o comprobante del mensaje propalado por la radio o copia del cedulón. Desde luego, si son las tres cosas a la vez, mucho mejor, porque evidenciará tanto mayor vocación de actuar bajo un principio de neutralidad institucional y darle plena publicidad y transparencia al proceso.

La norma no dice cuántos avisos, pero aquí caben las reglas de interpretación previstas en el inciso a) del numeral 2.1 de la Directriz, por lo que, siendo que el espíritu de la ley es brindar la máxima publicidad posible al proceso como garantía de transparencia y de igualdad de derechos expectaticios y procesales entre todos los aspirantes a ser calificados como ASLs y potenciales beneficiarios de concesiones directas, habrá que aplicar el principio de la analogía o de la norma más próxima, y si el Código de Procedimiento Civil considera como garantía mínima de publicidad tres avisos, este es el mínimo que debería aplicarse.

Téngase presente que el inciso e) del Art. 24º del Reglamento dice que “Las opiniones vertidas en las audiencias públicas tienen carácter consultivo” y que “En ningún caso pueden resolverse denuncias o controversias en una audiencia pública”. **Consultivo** quiere decir que es una opinión o dictamen que la autoridad puede o no tomarlo en cuenta y la lógica de no resolver en la misma audiencia es que la decisión sea objetiva y no influida por presión de las circunstancias o por acto demagógico. En esa misma línea, el Art. 68º parágrafo IV del Reglamento dice que los comités de vigilancia y agentes municipales **“tienen derecho a ser oídos y a presentar por escrito sus respectivas propuestas”** y que la calificación de las ASL se hará **“con el informe favorable”** de ellos. En consecuencia, cuidar que en el expediente conste el informe de dichas instancias o que a las mismas les fue pedido y no respondieron o que no existen en el área.

**¿Qué más?** Si pueden entrar todos los interesados, deberemos prever espacio y asientos suficientes. **¿Qué es interesado?** Se supone que el que quiera, aunque sólo quisiera ver y presenciar el acto y no tuviera ningún interés actual ni potencial en ser calificado, porque la lógica es garantía de transparencia y política de libros abiertos, siendo que la Ley y su Reglamento propician la accesibilidad universal a los mecanismos de control social (entre otros, Art. 8º de la Ley, Arts. 23º, 24º, 88º, del Reglamento). En el caso de la aprobación de áreas propuestas para Reservas Municipales, la lógica del principio de publicidad (avisos, audiencia pública y accesibilidad a la información) va, desde garantizar el simple derecho de todos a estar enterados sobre las áreas disponibles, hasta el derecho de posibles terceros a oponerse alegando supuestos derechos adquiridos sobre todo o parte del área que se pretende proponer como Área Forestal de Reserva Municipal.

### 3.2. Registros Oficiales

El **numeral 2.4** dice que la Municipalidad debe llevar tres libros de registros: de Áreas Forestales de Reserva Municipal, de Agrupaciones Sociales del Lugar y de Concesiones a ASL.

**¿Qué hacer?** Ir al establecimiento más cercano de venta de útiles de escritorio y comprar tres libros tipo actas de 100 folios y en la primera página redactar “Libro de Registro Oficial de...”, poner la fecha de apertura y hacerlo firmar por el Secretario de la Municipalidad.

Pero si revisan el Art. 23° parágrafo III inciso a) del Reglamento, notarán que además debe llevarse un **Libro de Registro de Denuncias Forestales** donde se transcribirán las denuncias verbales (porque se supone que las escritas tienen sus respectivos expedientes). De manera que de una vez compren y aperturen **4 libros**.

Nótese también que tanto el numeral 2.4 de la Directriz como el citado Art. 23° del Reglamento establecen que tales registros **serán de libre acceso al público**, como garantía de transparencia; y recuérdese -para hacer bien las cosas desde el principio- que si alguien solicita una copia de cualquier asiento o folio (o de todo), con sólo pagar el importe del fotocopiado ya tiene tal derecho, de acuerdo a dicho artículo.

Ahora bien, volvamos a revisar el inciso **a) del numeral 2.4** de la Directriz y veremos que para llevar el **Registro de Áreas Forestales de Reserva Municipal**, no sólo basta el libro, sino que por lógica también será necesario implementar su correspondiente **archivo de planos catastrales** a los que en cada asiento del libro se irá haciendo referencia, ya que la única forma de lograr una “clara e inconfundible delimitación”, como dice la norma, es mediante su ilustración gráfica en planos y digamos que en el “lenguaje planimétrico universal georeferenciado”; y que, en efecto, deben tener carácter **catastral**.

#### CATASTRAL

Que ilustre el estado real de cosas, vale decir, no lo que idealmente deberían ser, sino lo que realmente son, aquí y ahora. Y *aquí y ahora* significa implementar un sistema **actualizable**, para ir siguiendo qué nuevas áreas de reserva incorporamos, qué partes vamos dando a las ASLs y qué nos va quedando. Puede ser, por ejemplo, un sólo mosaico, pero graficando con distintos colores o códigos. Desde luego, lo óptimo es que se pudiera contar con un sistema digitalizado, pero considerando que a veces ni grupo electrógeno hay, no olvidemos que lo perfecto es enemigo de lo bueno y conformémonos con lo que tengamos a mano. Aquí la frase mágica es esta: *La cosa es que funcione*.

Lo propio rige para el **Registro de Concesiones a Agrupaciones Sociales del Lugar**: No bastará sólo con la anotación literal en los libros; lo clave será su remisión a los planos catastrales correspondientes, donde la lógica debería de ser que con un solo golpe de vista se puede saber la ubicación y extensión de sus respectivos derechos.

### 3.3. ¿Cómo Establecer las Áreas Forestales de Reserva Municipal?

El **numeral 4** de la Directriz es claro y hace referencia específica a que las tierras deben ser fiscales y encontrarse en estado de libre disponibilidad. Identificar esto es posiblemente una de las tareas más difíciles que tendrá que afrontar la UFM.

Finalmente, vale la pena enfatizar el **sentido del numeral 4.2**: quiere decir que no es necesario esperar a saber cuáles serán todas las tierras forestales fiscales de libre disponibilidad para recién proponer al Ministerio la delimitación de las Áreas Forestales de Reserva Municipal para ASL, sino que lo inteligente es que, área disponible que se detecta, área que se puede ir solicitando en reserva **a cuenta de mayor extensión**.

#### Anotaciones al margen

Tierras en “estado de libre disponibilidad” (numeral 4.1) significa que no hayan sido otorgadas en propiedad ni concesión a nadie, ni constituyan TCOs o estén inmovilizadas o afectadas para cualquier otro uso (por ejemplo parques nacionales, universidades, fuerzas armadas, TCOs, etc.). Desde luego, la primera tarea de la UFM es detectar las áreas de reserva, sin lo cual no tiene ningún sentido hablar de las ASL. La metodología más viable de aproximación es sobreponer los planos de concesiones de la Superintendencia Forestal sobre los mosaicos del ex-CDF para determinar las áreas posiblemente vacantes por devoluciones y, sobre las probables áreas de reserva así determinadas, tratar de agotar las averiguaciones pertinentes ante el INRA, para descartar otorgamientos a particulares o inmovilizaciones para TCOs, etc. En pocas palabras, cuanto más información oficialmente respaldada puedan incluir en el expediente que envían al Ministerio, más le estarán poniendo la “bola lista para patear” y la pateará más rápido.

A este efecto, no olvidar que el **numeral 4.3** de la Directriz dice que **“El Ministerio y la Superintendencia están obligados a proveer de toda la información de que dispusieran y les fuera requerida por las municipalidades o mancomunidades municipales con el fin de facilitar su tarea de proponer la delimitación y establecimiento de sus respectivas Áreas de Reserva Municipal o a cuenta de la misma”**.

Tampoco olvidarse que el numeral 4.4 dice que, además de los mapas respectivos, las solicitudes de delimitación deben acompañarse de **“una memoria descriptiva que contenga... los nombres de las propiedades y/o concesiones y de los propietarios y/o concesionarios y demandas territoriales de pueblos indígenas colindantes”**.

### 3.4. Acuerdos del Concejo Municipal

Secuencialmente, los acuerdos que la UFM deberá someter ante el Concejo Municipal son los siguientes:

- a. **Proponiendo al MDSP la delimitación** (total o “a cuenta de mayor extensión”) de Áreas Forestales de Reserva Municipal;
- b. **Calificando como ASL**, mediante “acuerdo expreso y motivado para cada caso o conjunto de casos”, donde **motivado** quiere decir fundamentado. Aquí es que el Concejo Municipal deberá pronunciarse, además, sobre la antigüedad de cinco años de la ASL como grupo dedicado a actividades forestales, a que se refiere el **numeral 3** de la Directriz. Nótese que la lógica de la Directriz es dejar a criterio del Concejo Municipal, como máxima instancia del gobierno local y “con el informe favorable del Comité de Vigilancia y los Agentes Municipales” ( Art. 68° IV del reglamento), determinar quiénes constituyen una ASL y están dedicados por más de cinco años a las actividades forestales, asumiendo que es la instancia que mejor conoce a su gente y es la más interesada en resolver o arbitrar los problemas sociales de su jurisdicción.

#### CONSTITUCION DE ASL

El Artículo 31° de la Ley Forestal establece que es válida cualquier modalidad de personalidad jurídica establecida en la legislación nacional, por tanto, las ASL que ya son comunidades, sindicatos, cooperativas, pueblos indígenas, etc. establecidas conforme a ley, pueden operar con dicha personalidad jurídica; en el caso de las agrupaciones que no la posean, lo recomendable es que se constituyan como Sociedades de Responsabilidad Limitada, siempre que no excedan de 25 (límite de ley) o en cooperativas. Para cualquier consulta las UFM pueden dirigirse a la Sociedad Boliviana de Derecho Ambiental (ver dirección y contacto en la contraportada).

- c. Proponiendo al MDSP programas de áreas a concederse a ASL.** Aquí viene el hilar fino para que la asignación de áreas sea lo más equitativa posible y evitar que la cuestión de las ASL se convierta en una *olla de grillos* para el ámbito municipal. La UFM deberá tener especial cuidado de cumplir con todos los requisitos que exige el **numeral 6, incisos a), b) y c) de la Directriz (Ver recuadro).**

“6. Propuestas de Programas de Áreas a concederse a Agrupaciones Sociales del Lugar.- Las propuestas de Programas de Áreas a concederse a las Agrupaciones Sociales del Lugar que efectúen las Municipalidades o, en su caso, las Mancomunidades de Municipalidades, al Ministerio, deberán contener: a) Relación de áreas a concederse y de los respectivos beneficiarios propuestos; b) Copia certificada por la Secretaría de la Municipalidad o funcionario equivalente, del acuerdo del Concejo Municipal que aprueba el programa propuesto y de cada uno de los acuerdos de calificación de los peticionarios como Agrupación Social del Lugar y como beneficiaria de la respectiva concesión propuesta; c) Copia de los respectivos instrumentos de constitución y relación visada por la Municipalidad de los integrantes de cada Agrupación Social del Lugar”.

## FINALMENTE

Luego de efectuadas las concesiones por parte de la Superintendencia Forestal, viene la tarea de la UFM de apoyar a las ASL en la elaboración e implementación de sus Planes de Manejo. Se espera que conforme vaya avanzando a paso firme el proceso, el mismo se hará interesante y otros se irán subiendo al carro en el camino y ayudarán a empujarlo, sobre todo ONGs.

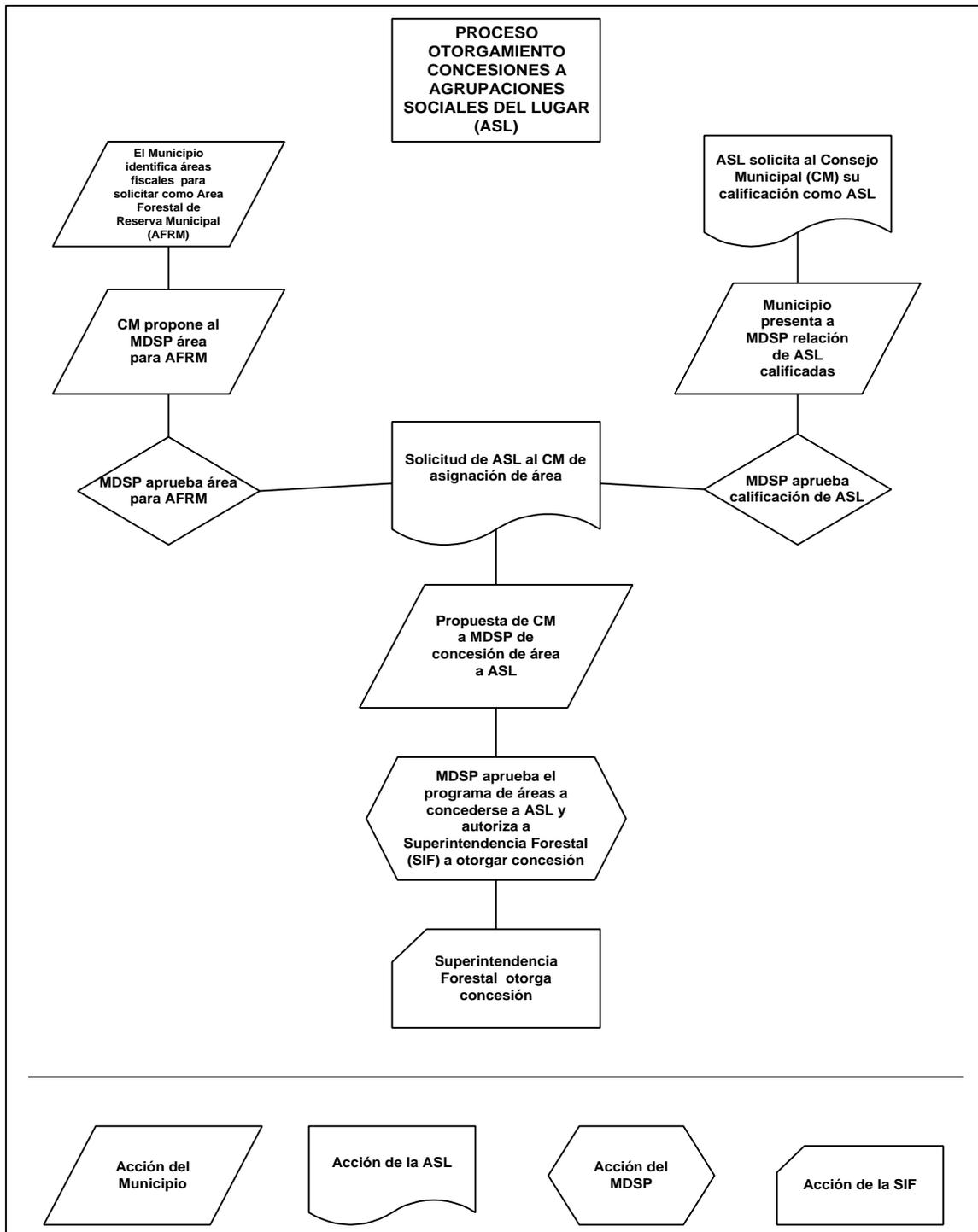
Nuestra primera tarea es hacerlo interesante. Aquí, el gran desafío de las UFM, es romper la fuerza estática inicial hasta que el proceso empiece a caminar, el resto será fuerza dinámica que se dinamizará a sí misma.

**ANEXO 1**  
**Atribuciones Municipales en el Régimen Forestal de la Nación**

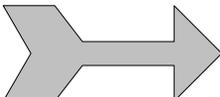
<b>Función</b>	<b>Ley Forestal</b>	<b>Reglamento</b>	<b>Directriz</b>
<b>Proponer al MDSP la delimitación de áreas de reserva para ASL</b>	Art. 25	Art. 68	R.M.133/97
<b>Calificar a las ASL para su aprobación por el MDSP</b>		Art. 68 IV	R.M.133/97
<b>Proponer al MDSP programas de concesiones a ASL</b>		Art. 82	R.M.133/97
<b>Apoyar ASL elaboración e implementación Planes de Manejo</b>	Art. 25, inciso b)	Art. 68 IX	
<b>Apoyar elaboración, implementación y seguimiento de Planes de Ordenamiento Predial</b>			R.M.130/97
<b>Funciones de inspección:</b> Actividades forestales, desmontes y quemas controladas, Planes de Ordenamiento Predial, Programas de Abastecimiento y Procesamiento de Materias Primas	Art. 25 incisos c, d y f		
<b>Disponer medidas preventivas de inmediato cumplimiento</b>	Art. 25, inciso g)		
<b>Solicitar decomisos y clausuras</b>	Art. 25, inciso h)		
<b>Solicitar fundamentadamente auditorías forestales</b>	Art. 25, inciso e)		
<b>Viabilizar permisos de desmonte</b> en zonas de colonización cuando lo delegue la Superintendencia Forestal (Reglamento Especial de Desmontes y Quemias Controladas)			R.M.131/97, numeral 3.2
<b>Ejercer facultades delegadas por la Superintendencia Forestal</b>	Art. 25, inciso i)		

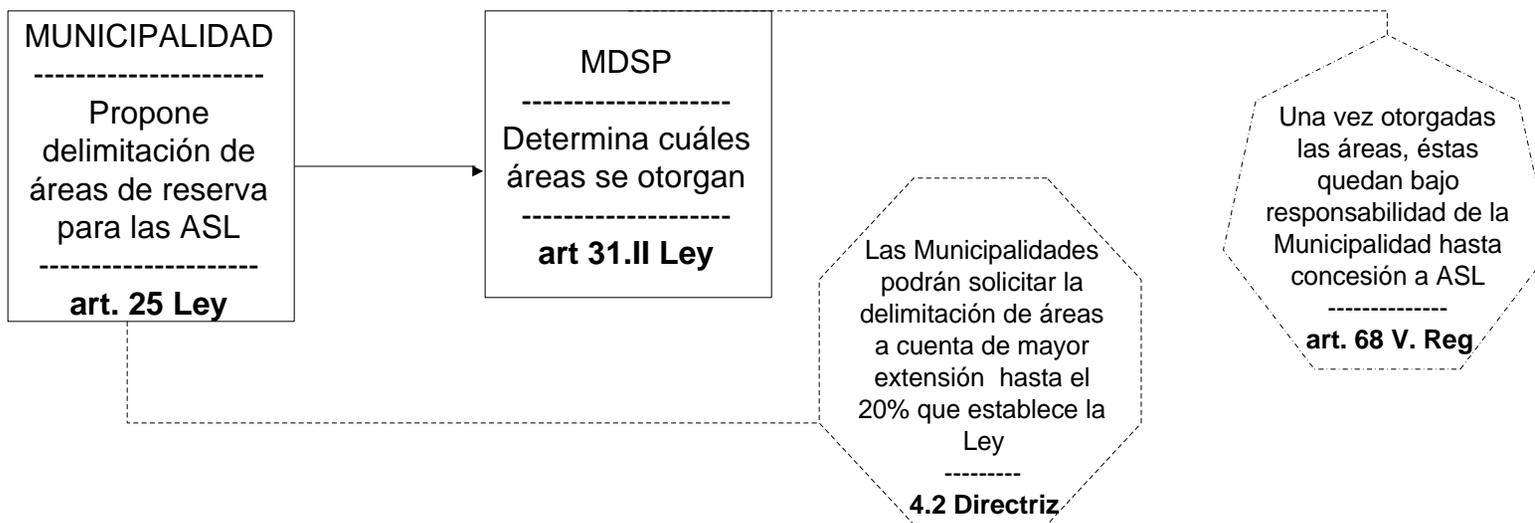
## ANEXO 2

### Flujograma Simplificado de Acciones sobre ASL

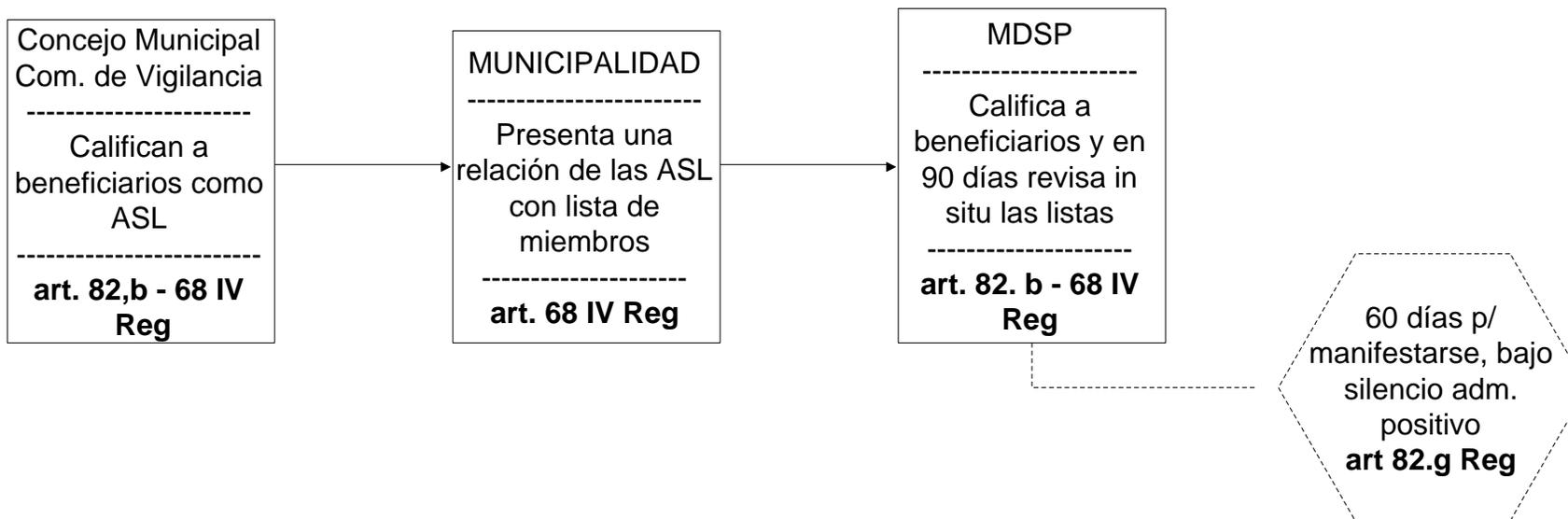


**ANEXO 3**  
**Flujograma Ampliado con Fuentes Legales sobre ASL**

 **1** **Proceso para delimitación de áreas de reserva municipal**

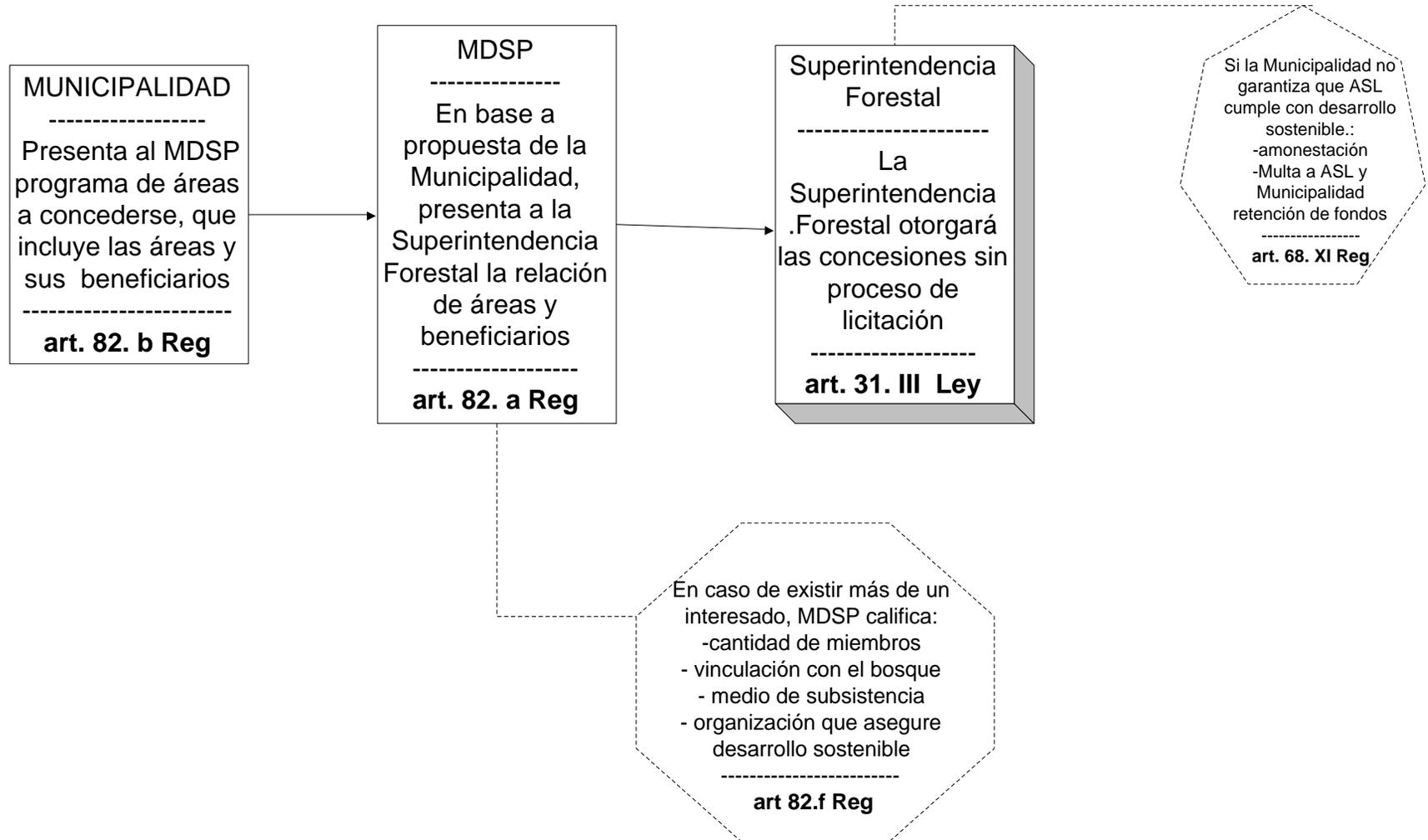


## **2** Proceso de calificación de ASL



# 3

## Proceso de otorgación de concesiones a ASL



## **ANEXO 4**

# **INFORME FINAL SOBRE PROPUESTA DE DELIMITACIÓN DE AREA FORESTAL DE RESERVA MUNICIPAL EN \_\_\_\_\_**

### **1. ANTECEDENTES**

De conformidad con el inciso a) del artículo 25° de la Ley Forestal 1700 del 12 de julio de 1996, artículo 68° del Reglamento General (D.S. N° 24453 del 21 de diciembre de 1996) y la Directriz sobre Concesiones a Agrupaciones Sociales del Lugar (R.M. N° 133/97 del 09 de junio de 1997), es atribución de los Concejos Municipales, como instancias máximas de los gobiernos locales, proponer al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) la delimitación de Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM) para Concesiones a Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) hasta por el 20% del total de las tierras fiscales de producción forestal en estado de libre disponibilidad en sus respectivas jurisdicciones, pudiendo solicitar la delimitación de áreas parciales a cuenta de mayor extensión.

A través de (tal fuente de información y si es posible de tal fecha), la UFM informante tomó conocimiento de la existencia de un área aparentemente disponible del orden de ..... ha, ubicada en....., lo que dio origen a la apertura, organización y debido proceso del presente expediente, encontrándose en estado de elevarlo a la instancia resolutive llamada por ley.

### **2. ANÁLISIS**

Conforme consta de la poligonal georeferenciada del mapa de fojas..... el área detectada cuenta con una extensión superficial de ..... hectáreas y está ubicada en ....., habiéndose determinado que se trata de tierras fiscales de producción forestal permanente según ..... (tal fuente de información) y que se encuentran (o encontrarían) en estado de libre disponibilidad (según tal fuente de información), en el sentido de que en el área no existen (o existirían) dotaciones ni adjudicaciones, así como tampoco tierras comunitarias de origen ni inmovilizaciones ni cualquier otra forma de afectación, por lo que el área reúne (o reuniría) los requisitos legales para ser delimitada como AFRM, a cuenta de mayor extensión.

### **3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Es procedente que el H. Concejo Municipal proponga al MDSP la delimitación del área como AFRM a cuenta de mayor extensión, mediante acuerdo adoptado en sesión con carácter de audiencia pública expresamente convocada para el efecto, comunicándose con una anticipación de ocho días hábiles a los interesados directos y a los principales actores vinculados a la temática, además de dársele la debida publicidad mediante no menos de tres publicaciones en el periódico y/o proyalaciones por radio, debiendo adoptarse las medidas pertinentes para adecuar el local de sesiones con las comodidades que permitan concurrir y participar a los interesados. (Firmado Jefe de la UFM).

**ANEXO 5**  
**Ejemplo de Oficio solicitando Audiencia Pública para Proponer**  
**Delimitación de AFRM**

Lugar y fecha  
Honorable señor Presidente  
del Concejo Municipal de.....

De mi elevada consideración:

Tengo el honor de dirigirme a Ud. a fin de elevar a su despacho y, por su intermedio, ponerlo a consideración del Concejo Municipal que preside, el adjunto expediente de ..... fojas, con su Informe Final correspondiente, proponiendo la delimitación de la respectiva Área Forestal de Reserva Municipal para Concesiones a Agrupaciones Sociales del Lugar, a cuenta de mayor extensión.

En concordancia con lo dispuesto por el numeral 2.3 de la Directriz sobre Concesiones a Agrupaciones Sociales del Lugar (R.M. N° 133/97 del 09 de junio de 1997), recomiendo se cite a sesión extraordinaria del H. Concejo Municipal, expresamente convocada para el efecto y con carácter de audiencia pública, debiendo comunicarse a los interesados con una anticipación de ocho días y publicarse por (tal periódico o propalarse por tal radioemisora) por un mínimo de tres veces, a fin de asegurar el público y notorio conocimiento del hecho y las garantías de participación ciudadana y control social previstas en la Ley Forestal. Asimismo, me permito recomendar se disponga el debido acondicionamiento del local en que se llevará a cabo la sesión, a fin de que permita la concurrencia y participación de los interesados.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresar a Ud. Los sentimientos de mi más distinguida consideración y aprecio personal.

Atentamente,  
Jefe UFM

**(Nota: los oficios solicitando audiencias públicas para calificación de ASL y aprobación de Programas de Concesiones a ASLs calificadas, son similares, cambiando lo que haya que cambiar).**

## **ANEXO 6**

### **Ejemplo de Convocatoria a Audiencia Pública sobre Delimitación de Área Forestal de Reserva Municipal**

(Teniendo en cuenta que en esta audiencia pública no se tratará ni sobre calificación de ASLs -que va por cuerda separada- ni sobre el Programa de Concesiones -que será la fase resultante de tener AFRM y ASLs calificadas-, aquí el principio de publicidad y la participación pública en el acto tienen por todo objeto, alentar tempranamente el proceso participatorio, que los interesados puedan enterarse de la existencia del Área y hacer valer en su oportunidad los derechos que creyeran corresponderles, así como que cualquier posible titular de derechos adquiridos o probables mejores derechos expectaticios sobre el Área a delimitarse pueda enterarse, oponerse y, en su caso, hacerlos prevalecer conforme a ley -lo que, además, es una garantía para que el Área nazca saneada y sus futuros beneficiarios gocen de titularidad clara y seguridad jurídica plena-).

#### **CONVOCATORIA**

Se convoca con la debida antelación de ley a los honorables miembros del Concejo Municipal de..... a la sesión extraordinaria a llevarse a cabo, con carácter de audiencia pública, a las tantas horas del día tal (procurar el horario y día más indicado para la población rural y no olvidar que según el numeral 2.3 de la Directriz la comunicación a los interesados debe hacerse con una anticipación de 8 días hábiles) en el local ubicado en..... (pensar en el local más apropiado estimando la cantidad probable de concurrentes), con la única finalidad de deliberar y acordar sobre el proyecto de propuesta de delimitación de un Área Forestal de Reserva Municipal de ..... hectáreas, a cuenta de mayor extensión y ubicada en ..... (aquí dar los datos que mejor permitan hacerse una idea de su real ubicación y extensión en términos lugareños), destinada a ulteriores concesiones a Agrupaciones Sociales del Lugar debidamente calificadas y conforme a los Programas de Áreas a concederse y que sean propuestos y aprobados en su oportunidad.

La sesión tendrá carácter de audiencia pública y, en consecuencia, cualquier persona interesada puede asistir para enterarse de la materia, hacer conocer sus opiniones o entregar documentos relevantes al caso. Conforme al inciso e) del artículo 24° del Reglamento General de la Ley Forestal, las opiniones vertidas en las audiencias públicas tienen carácter consultivo y en ningún caso pueden resolverse denuncias o controversias en una audiencia pública.

La presente convocatoria se comunicará por..... ( tantas veces) a través de..... (tales medios de comunicación), sin perjuicio de las comunicaciones directas que en su caso efectúe la UFM.

Lugar y fecha.- Firmado el Presidente del Concejo Municipal.- El Secretario.-

**(Nota: Las convocatorias para Audiencias Públicas de Calificación de ASL y para proponer al MDSP los Programas de Áreas a concederse, serán similares, cambiando lo que haya que cambiar).**

## ANEXO 7

### Ejemplo de Acuerdo del Concejo sobre Delimitación de AFRM

Siendo las .....horas del día....., en el local ubicado en....., se reunieron en sesión extraordinaria del H. Concejo Municipal de.....llevada a cabo con carácter de audiencia pública expresamente convocada para el efecto, los señores concejales....., con la participación de..... (por ejemplo, Presidente del Comité de Vigilancia, Agente Municipal, etc.) y público presente, con la única finalidad de tratar y resolver sobre el proyecto de propuesta de delimitación de un Área Forestal de Reserva Municipal para Concesiones a Agrupaciones Sociales del Lugar, a cuenta de mayor extensión, presentado por la Unidad Forestal Municipal.

Bajo la presidencia del H. concejal don..... y actuando como Secretario el H. concejal don....., se dio inicio a la sesión.

Tras analizar el expediente conteniendo el proyecto de propuesta, el H. Concejo Municipal adoptó por unanimidad el siguiente

**ACUERDO:** Proponer al MDSP la delimitación de un AFRM de ..... hectáreas, a cuenta de mayor extensión, conforme al mapa de delimitación y memoria descriptiva que obran del respectivo expediente, para concesiones a ASL debidamente calificadas y conforme al Programa de Concesiones que en su oportunidad se proponga y apruebe.

El señor Secretario deberá anexar copia certificada de la presente acta al citado expediente, para su elevación al MDSP con el oficio de rigor firmado por el Presidente del Concejo, quedando la UFM encargada de materializar dicho trámite y hacer su seguimiento y debiendo la Alcaldía prestarle todas las facilidades que el caso requiera.

Con lo que se levantó la sesión, siendo las..... horas del mismo día, previo breve receso para la redacción, lectura, aprobación y firma de la presente acta por parte de los H. concejales concurrentes.

**(Nota: Los acuerdos sobre calificación de ASL y Programas de Áreas a concederse, serán similares, cambiando lo que haya que cambiar).**